


У рамках проєкту
«Посилення ролі організацій
громадянського суспільства
в демократизації України»

Інструменти місцевої демократії в умовах пандемії COVID-19



Інструменти місцевої демократії в умовах пандемії COVID-19

Віталій Кравчук, Станіслав Юхименко, Марія Нещерет

2021

Редактор – Ірина Коссе, керівник проєкту «Громадськість за демократизацію», Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Публікацію підготовлено в рамках програми «Громадськість за демократизацію» за сприяння Європейського Союзу та проєкту «Вплив пандемії COVID-19 на ефективність співпраці ОГС з регіональною владою в Україні» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», що реалізуються Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій. Зміст цієї публікації жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».



Зміст

| | |
|--|----|
| Резюме | 4 |
| Вступ | 5 |
| 1. Огляд законодавства щодо інструментів місцевої демократії в Україні | 6 |
| Загальні збори громадян | 6 |
| Звернення громадян | 7 |
| Петиції | 8 |
| Громадські слухання | 8 |
| Бюджет участі (громадський бюджет) | 9 |
| Громадські ради | 10 |
| 2. Карантинні обмеження, викликані пандемією | 12 |
| 3. Міжнародний досвід використання інструментів місцевої демократії під час COVID-19 | 15 |
| Консультації з громадськістю в умовах COVID-19 | 16 |
| Громадський бюджет в умовах COVID-19 | 17 |
| 4. Український досвід використання інструментів місцевої демократії під час COVID-19..... | 19 |
| Доступ до засідань місцевих органів влади..... | 19 |
| Звернення громадян | 19 |
| Обласні державні адміністрації | 19 |
| Міські ради..... | 20 |
| Районні державні адміністрації | 21 |
| Районні ради..... | 22 |
| Електронні петиції | 22 |
| Бюджети участі | 23 |
| Громадські та молодіжні ради | 24 |
| Обласні державні адміністрації | 24 |
| Районні державні адміністрації | 25 |
| 5. Висновки та рекомендації | 27 |

Резюме

Законодавство України виділяє такі інструменти місцевої демократії: загальні збори громадян, звернення (у тому числі петиції), громадські слухання, бюджети участі, робота в органах самоорганізації населення, громадських радах.

Пандемія та необхідність дотримуватись протиепідемічних заходів змусила органи влади переглянути не лише свій робочий графік, а й методи комунікації з громадянами. Це призвело до того, що обмеження прямого спілкування з громадянами та перехід на дистанційну комунікацію впливають на можливості громадськості впливати на процес прийняття рішень, а сама влада втрачає певною мірою гостроту розуміння суспільних проблем.

У цій публікації ми проаналізували роботу інструментів місцевої демократії в Україні у 2019 та 2020 роках та дійшли висновку, що коронакриза в більшості випадків не зупинила доступ громадян до місцевої демократії та органів місцевого самоврядування в Україні, хоча деякі форми взаємодії було обмежено. Такі обмеження сприяли розвитку електронного врядування та онлайн-платформ місцевої демократії в більшості громад. Взаємодія продовжувалась онлайн та в телефонному режимі, але особистий прийом громадян було призупинено у березні 2020 року і в частині громад не було відновлено до травня 2021 року. Також зменшилась кількість засідань громадських рад при органах місцевого самоврядування та місцевих адміністраціях.

З іншого боку, онлайн трансляції засідань колегіальних органів та громадські слухання збільшили прозорість роботи місцевих рад і доступність для громадян. У більшості громад продовжувався відбір проектів до бюджету участі, а участь громадян у голосуванні за проекти залишалась активною.

Поступ у впровадженні електронного врядування та онлайн-платформ місцевої демократії збережеться після завершення епідемії. Утім, доступ онлайн та впровадження е-врядування не є універсальним. У громадах з обмеженою присутністю онлайн-платформ карантинні правила обмежили доступ громадян до місцевої влади. Також частина громадян не має можливості (надійного доступу до мережі) або потрібних навичок для онлайн користування інструментами місцевої демократії. Тому надійний доступ до мережі інтернет та цифрові навички стають важливим фактором функціонування демократії на регіональному рівні.

Отже, важливо:

- зберігати альтернативні методи участі громадян у справах громади – особисто, поштою або телефоном;
- надалі інформувати громадян про роботу органів влади через традиційні ЗМІ (газети, телебачення);
- працювати над зменшенням цифрового розриву на місцевому рівні.

Вступ

Пандемія COVID-19, що охопила світ у кінці 2019 року, вплинула на багато сторін життя: особисте життя людей, роботу підприємств, освітніх та медичних закладів, органів влади та суспільних інституцій. Людство ще довго буде оцінювати цей вплив і осмислювати його, адже загроза пандемії не зникне, а її соціально-економічні наслідки мають досить суперечливий характер. Так, з одного боку, суспільство несе цілком очевидні втрати (пов'язані, насамперед, з браком прямої комунікації влади та суспільства), а з іншого, цифровізація життя суспільства створює нові можливості для діалогу між владою та громадою, самоорганізації громадян з метою реалізації своїх інтересів.

У цій роботі ми аналізуємо вплив пандемії на спілкування влади та громадськості, отримання зворотного зв'язку та використання інструментів місцевої демократії. Для отримання інформації щодо використання інструментів демократії в Україні на регіональному рівні у 2019 та 2020 роках ми розсилали запити місцевим органам влади (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Київська, Луганська, Львівська, Одеська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернігівська області та м. Київ). Дослідження охоплює чотири макрорегіони України (Схід, Південь, Захід, Центр), а також усі рівні місцевої влади та самоврядування. Вибір областей обумовлений сферою діяльності переможців грантового конкурсу «Комунікація влади з громадськістю під час пандемії COVID-19»¹: ГО «Разом до громадянського суспільства», ГО «Інститут громадської експертизи», ГО «Простір можливостей», ГО «Кризовий медіа-центр «Сіверський Донець»», Центр стратегічного розвитку та реформ, ГО «СФЕРО». Дані, отримані у відповідь на наші запити, були доповнені даними, отриманими вищеназваними організаціями. Також в роботі використані інтерв'ю з представниками громадських організацій, зроблені в квітні-травні 2021 року, та матеріали конференції «Вплив COVID-19 на інструменти місцевої демократії», яка пройшла 8 квітня 2021 року.

Робота побудована таким чином. У розділі 1 «Огляд інструментів місцевої демократії в Україні» ідеться про інструменти, визначені в українському законодавстві, та про основні умови їх застосування. У розділі 2 «Вплив пандемії на використання інструментів місцевої демократії» описано основні обмеження, застосовані урядом України для боротьби з пандемією, та їхній вплив на роботу органів місцевої влади й інструменти громадської участі. Розділ 3 «Міжнародний досвід використання інструментів місцевої демократії під час пандемії COVID-19» – огляд застосування інструментів громадської участі у світі та вплив на них карантинних обмежень. У розділі 4 «Український досвід використання інструментів місцевої демократії під час пандемії COVID-19» подано детальний аналіз кожного інструмента місцевої демократії в Україні та розглянуто, як пандемія вплинула на його роботу на кожному рівні: ОДА, РДА, міські та районні ради. Заключний розділ 5 «Висновки та рекомендації» підсумовує результати дослідження та дає рекомендації для подальшого поліпшення роботи інструментів локальної демократії в Україні.

¹ <http://www.ier.com.ua/ua/institute/news?pid=6523>

1. Огляд законодавства щодо інструментів місцевої демократії в Україні

Із розвитком інформаційних технологій зросли швидкість та легкість спілкування не тільки між людьми, але і між громадянами та державою. Розуміючи переваги від ширшого використання інтернету як у бізнесі, так і в державному управлінні, у 2013 році Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні.² Однією із задач Стратегії було впровадження в Україні електронної демократії.

Відповідно до Стратегії, електронна демократія (або е-демократія) – це форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

У 2018 році Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію розвитку електронної демократії в Україні,³ де інструменти електронної демократії визначалися як засоби для забезпечення формування та реалізації державної політики, розвитку самоврядування шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах.

Завдяки можливостям електронної демократії кількість інструментів, якими прості громадяни могли впливати на владу, значно розширилась, а швидкість обміну інформацією – значно зросла.

Внаслідок цього місцева демократія більше не обмежувалася обранням представника у місцевій раді, а також давала можливість жителям брати участь у вирішенні проблем громади.

Законодавство України виділяє такі інструменти місцевої демократії:⁴ загальні збори громадян, звернення (у тому числі петиції), громадські слухання, бюджети участі, робота в органах самоорганізації населення, громадських радах.

Загальні збори громадян

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування»⁵ загальні збори є зібранням усіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян повинні враховуватись органами місцевого самоврядування в їхній діяльності.

Хоча в Законі України «Про місцеве самоврядування» вказується, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади, на даний момент в Україні немає окремого закону, який би регулював порядок проведення загальних зборів громадян. Через відсутність такого закону порядок проведення загальних зборів

² Розпорядження Кабінету Міністрів України № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.05.2013

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 (у редакції від 26.09.2020)
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

⁴ Інструменти безпосереднього залучення громадян.

⁵ Закон України №280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 (Редакція від 27.05.2021)
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

громадян регулюється постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»⁶ 1993 року.

Процедура проведення загальних зборів має бути прописана або в статуті територіальної громади, або окремим положенням. Компетенції місцевих зборів відповідно до ухваленого Верховною Радою Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні включають:

- розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України, внесені пропозиції відповідним органам і організаціям;
- обговорення проєктів рішень місцевих рад народних депутатів та їхніх органів;
- внесення пропозицій із питань порядку денного сесії рад народних депутатів та їхніх органів;
- обговорення інших питань, що зачіпають інтереси населення відповідної території.

Загальні збори громадян мають скликатися не рідше одного разу на рік. Також збори можуть скликатися за пропозицією не менш як третини громадян, які проживають на відповідній території, або їхніх представників.

Звернення громадян

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян»⁷ під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

У пропозиціях (зауваженнях), зазвичай, висловлюються поради або рекомендації органам влади, у заяві (клопотанні) – прохання до органів влади, у скарзі – заява про порушення прав фізичних або юридичних осіб у результаті дій або бездіяльності органів влади.

Закон визначає наступні вимоги до звернення:⁸

- звернення має адресуватись органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань;
- звернення має подаватись окремою особою (індивідуальне звернення) або групою осіб (колективне);
- звернення має бути викладено в усній чи письмовій формі;
- усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за телефоном через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою.

⁶ Постанова Верховної Ради України № 3748-XII “ Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” від 17.12.1993 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

⁷ Закон України № 393/96-ВР “Про звернення громадян” від 02.10.1996 (Редакція від 01.01.2020) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁸ Див. Закон України “Про звернення громадян”, стаття 5

Варто зазначити, що органи державної та місцевої влади не мають права відмовити в прийнятті правильно оформленого звернення. Також забороняється направлення скарг до розгляду тим відомствам чи посадовим особам, рішення яких оскаржується.

Петиції

Закон України «Про звернення громадян» визначає електронну петицію як особливу форму колективного звернення громадян до Президента України, органів виконавчої, законодавчої або місцевої влади.⁹

Електронна петиція приймається до розгляду президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, якщо вона збрала не менше 25 тисяч підписів протягом трьох місяців. Для органів місцевого самоврядування кількість підписантів і термін збору підписів визначається статутом територіальних громад. Якщо в статуті громади відсутня інформація про мінімально необхідну кількість підписів, така кількість визначається в залежності від кількості жителів відповідного населеного пункту:

- до 1 тисячі жителів - не менше ніж 50 підписів;
- від 1 тисячі до 5 тисяч жителів - не менше ніж 75 підписів;
- від 5 тисяч до 50 тисяч жителів - не менше ніж 100 підписів;
- від 100 тисяч до 500 тисяч жителів - не менше ніж 250 підписів;
- від 500 тисяч до 1 мільйона жителів - не менше ніж 500 підписів;
- понад 1 мільйон жителів - не менше ніж 1000 підписів.

Якщо петиція збирає необхідну кількість підписів, то таке питання розглядається органом, до якого була подана петиція. Якщо петиція не набирає необхідну кількість підписів у встановлений час, вона розглядається як колективне звернення громадян.

Місцева ініціатива – це інструмент місцевої демократії, схожий на петиції, що дозволяє винести на засідання міської чи селищної ради питання, обов'язкове до розгляду. Необхідна величина ініціативної групи і кількість зібраних підписів мають визначатися представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Після розгляду місцевої ініціативи місцева влада зобов'язана повідомити громадськість про результат прийнятого рішення. Цей інструмент місцевої демократії регулюється статутом територіальної громади.

Громадські слухання

Громадські слухання - це інструмент місцевої демократії, передбачений Законом України «Про місцеве самоврядування». Згідно Закону «територіальна громада має право проводити громадські слухання, – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати

⁹ Закон визначає лише електронні петиції.

питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування». Громадські слухання мають проводитись не рідше одного разу на рік.

Порядок проведення громадських слухань визначається статутом громади й іншими положеннями, прийнятими місцевою владою. Водночас Методичні рекомендації щодо розробки статуту територіальної громади¹⁰ містять перелік питань, щодо яких проведення громадських слухань є обов'язковим, а саме:

- затвердження, внесення змін або доповнень до Статуту територіальної громади;
- затвердження рішення про місцевий бюджет на відповідний рік;
- планування розвитку територіальної громади;
- встановлення ставок місцевих податків та зборів, тарифів на житлово-комунальні послуги, які затверджуються місцевою радою;
- діяльність, яка справляє або може справити негативний вплив на стан довкілля, епідеміологічне благополуччя населення територіальної громади;
- визначення переліку об'єктів, які не можуть бути вилучені та відчужені з комунальної власності територіальної громади;
- інші випадки, визначені законодавством України або рішеннями місцевої ради.

Ініціаторами проведення громадських слухань можуть бути міський або сільський голова, місцева рада, староста, орган самоорганізації населення чи жителі територіальної громади (через створення ініціативної групи).

Місцевий референдум

Також у Законі України «Про місцеве самоврядування» та в Конституції України згадується місцевий референдум, але на практиці його проведення є неможливим через те, що Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»¹¹ втратив чинність у 2012 році, а прийнятий Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум»¹² не регулює питань проведення місцевого референдуму.

Бюджет участі (громадський бюджет)

Бюджет участі (громадський бюджет) – це один із інструментів місцевої демократії, який використовується для залучення жителів населеного пункту до участі у розподілі коштів місцевого бюджету через подачу проєктів, спрямованих на поліпшення життя у відповідній громаді, та голосування за подані проєкти іншими жителями. В українському законодавстві бюджет участі

¹⁰ <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/metodychni-rekomendatsiyi-shhodo-rozroblennya-statutu-teritorialnoyi-gromadi/>

¹¹ Закон України № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 (Втрата чинності від 28.11.2012) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>

¹² Закон України № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 (Набрання чинності відбулось 11.04.2021) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-IX#Text>

згадується у Концепції розвитку електронної демократії в Україні.¹³ Рішення про запровадження громадського бюджету як інструменту політики приймається на засіданні місцевої ради, яка затверджує Положення про громадський бюджет. У цьому положенні описуються вимоги до проєктів і деталі проведення конкурсу.

Спочатку місцева влада проводить конкурс проєктів, на якому відбираються заявки, що будуть брати участь у голосуванні жителів. Потім відбувається онлайн голосування з використанням платформ, що дають можливість ідентифікувати користувачів як жителів відповідного населеного пункту, або шляхом голосування за допомогою паперового бюлетеня. У деяких містах також є можливість голосувати за громадський бюджет через термінали самообслуговування «Приватбанку».¹⁴

Громадський бюджет вигідний для місцевої влади, оскільки дає можливість залучити додатковий організаційний ресурс для впровадження суспільно важливих проєктів. Для жителів громадський бюджет – це можливість вирішити місцеві проблеми.

Однією з особливостей громадського бюджету сьогодні є його тривалість (зазвичай протягом одного року), що може створювати певні проблеми, адже жителі, чия заявка перемогла, можуть не встигнути виконати проєкт через певні затримки із закупівлями або інші непередбачувані обставини (наприклад, неможливість імпорту товару внаслідок закриття кордонів через COVID-19). Неможливість продовження проєкту на наступний бюджетний рік може створити ризики невиконання проєкту не з вини виконувача.

Громадські ради

Громадська рада – це тимчасовий консультативно-дорадчий орган при виконавчих органах влади, метою якого є збільшення залучення громадськості до формування та реалізації державної та регіональної політики. Діяльність громадських рад регулюється Постановою Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».¹⁵

Положення про громадські ради приймають міністерства, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші центральні органи виконавчої та місцевої влади та обласні державні адміністрації. Типове положення про громадські ради було затверджено Постановою КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в 2010 році.

¹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 (у редакції від 26.09.2020) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

¹⁴ <https://privatbank.ua/news/2019/4/17/894>

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 (у редакції від 07.05.2019) <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF#Text>

Відповідно до Типового положення основними завданнями громадської ради є:

- участь в управлінні державними справами;
- урахування громадської думки органами виконавчої влади при формуванні й реалізації політики;
- залучення зацікавлених сторін до проведення консультацій із громадськістю;
- проведення громадського моніторингу діяльності органів виконавчої влади;
- підготовка експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів із питань формування й реалізації державної чи регіональної політики.

Відповідно до Типового положення, членами громадської ради можуть бути представники інститутів громадянського суспільства (громадських об'єднань, благодійних організацій, творчих та професійних спілок, організацій роботодавців, ЗМІ, тощо), які були зареєстровані відповідно до українського законодавства.

Інститут громадянського суспільства делегує одного представника для участі в установчих зборах, який є одночасно кандидатом на обрання до складу громадської ради. До складу громадської ради не можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які є народними депутатами України, депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад, посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Строк повноважень складу громадської ради становить два роки з дня затвердження органом виконавчої влади її складу.

Для участі в установчих зборах інститут громадянського суспільства подає заяву до ініціативної групи. Підставою для відмови в участі в установчих зборах може бути невідповідність поданих документів до вимог Типового положення, невідповідність інституту громадянського суспільства або його представника вимогам Типового положення, недостовірність поданої інформації.

У цілому, інструменти місцевої демократії достатньо широко представлені в українському законодавстві. Водночас залишаються проблеми із нормами, для яких немає діючих законів або вони ще не прийняті. Так, питання місцевих референдумів не врегульоване, хоча воно передбачене законом «Про місцеве самоврядування в Україні», а проведення загальних зборів громадян регулюється постановою 1993 року, яка не передбачає використання інструментів е-демократії.

2. Карантинні обмеження, викликані пандемією

Пандемія COVID-19 вплинула на всі сфери життя не лише в Україні, але й у світі. Найбільшу увагу привертають наслідки пандемії та пов'язаного з нею карантину для медичної сфери та підприємницької діяльності. Проте є сфери суспільного життя, про які порівняно менше говорять, але які, тим не менше, є дуже важливими для суспільного розвитку та демократизації України. Йдеться про доступність влади для громадськості та реального впливу громадян на діяльність відповідних владних інституцій.

Пандемія та необхідність дотримуватись протиепідемічних заходів змусила багато органів влади переглянути не лише свій робочий графік та формат надання державних послуг, але й методи комунікації з громадянами. Це призвело до того, що обмеження прямого спілкування з громадянами та перехід на дистанційну комунікацію впливають на можливості громадськості впливати на процес прийняття рішень, а сама влада втрачає певною мірою гостроту розуміння суспільних проблем.

Перші новини про COVID-19 почали з'являтися ще на початку 2020 року, але тоді було важко оцінити майбутні наслідки поширення нового вірусу як для економіки, так і для суспільно-політичного життя. Перші масові протиепідемічні заходи були запроваджені Постановою Кабінету Міністрів «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2».¹⁶ В Україні запроваджувався стан «жорсткого карантину» з 12-го березня, який пізніше було продовжено до 22-го травня 2020 року. З 12-го березня всі навчальні заклади було переведено на дистанційний режим навчання, заборонялись масові заходи, в яких брали участь більше 200 учасників. В період карантину прямо обмежувалась діяльність підприємств, які не відносились до критично важливих галузей економіки (торгівля продовольчими товарами, забезпечення комунальних послуг), або передбачали прямі контакти між людьми.

Разом із бізнесом введення карантину вплинуло і на комунікацію між громадянами та органами місцевого самоврядування: скасування особистих прийомів громадян, відміна публічних заходів та багато іншого.

Водночас, завдяки достатньо тісній співпраці місцевої влади, бізнесу та громадськості, реакція місцевого самоврядування на пандемію була швидшою, ніж центральної влади. У аналітичному звіті «Державна підтримка економічної активності в період пандемії КОВІД-19: регіональний вимір»¹⁷ ІЕД прийшов до висновку, що місцева влада швидше, ніж центральна, приймала рішення про допомогу місцевому бізнесу і, до створення «Ковідного» фонду, фінансувала видатки на обладнання і протиепідемічні заходи із місцевого бюджету. Також у багатьох областях були створені гарячі лінії для більш оперативного реагування на негативні наслідки COVID-19.

З 22-го травня Україна перейшла від жорсткого карантину на всій території країни до адаптивного карантину. Залежно від показників захворюваності і заповнюваності медичних закладів районів їх

¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11.03.2020 (Редакція від 24.04.2021) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>

¹⁷ http://www.ier.com.ua/files/publications/Special_research/2021/covid19_report_final1.pdf

ділили на 4 зони (зелена, жовта, помаранчева та червона), кожна з яких мала свої протиепідемічні обмеження.

Зелена зона мала найбільш м'які обмеження: обов'язкове носіння маски чи респіратору в громадських будівлях, проведення масових заходів не більше 1 людини на 5 квадратних метрів, перевезення пасажирів у громадському транспорті в межах кількості місць для сидіння.

Жовта зона включає обмеження зеленої зони й додає такі заборони: відвідування установ соціального захисту, крім кризових; діяльність хостелів; роботи з 24-х до 7-ми години розважальних закладів, закладів громадського харчування, крім адресної доставки; проведення масових заходів у середині закладів громадського харчування для 20-ти й більше людей.

У помаранчевій зоні до обмежень жовтої зони додалися обмеження в 50% наповнюваності закладів громадського харчування; обмеження роботи спортзалів, музеїв, бібліотек; проведення масових заходів (1 особа на 10 квадратних метрів); заборона відвідування закладів освіти в групах більше 20-ти осіб; обмеження на проведення планових госпіталізацій, крім медичної допомоги вагітним та інших невідкладних операцій .

Найбільш жорстким був режим червоної зони, де заборонялись: робота громадського транспорту; закладів освіти; діяльність ТРЦ, кафе, ресторанів; посадка в міжобласний транспорт.

Адаптивний карантин з 13-го листопада 2020 року був трансформований у єдиний загальнонаціональний карантин, у якому діяли обмеження помаранчевої зони.

З 8-го до 24-го січня 2021 року у відповідь на нову хвилю пандемії знову запроваджувався жорсткий карантин, після якого до 24 лютого на всій території України діяли обмеження помаранчевої зони, а з 24 лютого¹⁸ Україна знову повернулася до адаптивного карантину й зонального поділу в залежності від епідемічної ситуації в областях. Незважаючи на повернення до адаптивного карантину, з кінця лютого до червня 2021 року діяли обмежувальні заходи, залежно від епідеміологічної ситуації в областях. Особливо складною ситуація була у квітні, коли порогові показники епідеміологічної безпеки були перевищені і області України, хоч і не синхронно, але пройшли через жорсткий карантин. Тільки 9 червня у МОЗ повідомили, що всі області України знаходяться у «зеленій» карантинній зоні.¹⁹

Оскільки для незалежної України, як і для всіх країн світу, пандемія таких масштабів є абсолютно новим явищем, практично всі органи місцевого самоврядування й організації, діяльність яких регламентована статутом²⁰, стикнулись із необхідністю шукати шляхи продовження своєї діяльності в умовах запровадження протиепідемічних заходів.

Частина громад обрала шлях дотримання соціальної дистанції, маскового режиму й температурний контроль, зберігаючи очний характер своєї діяльності. Цим шляхом, наприклад, пішла Чернігівська

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 104 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 17.02.2021 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2021-%D0%BF#Text>

¹⁹ <https://moz.gov.ua/article/news/usja-ukraina-perebuvaе-na-zelenomu-rivni-karantinnih-obmezhen---viktor-ljashko>

²⁰ Організації, які, відповідно до статуту, мають проводити і документувати заходи. Наприклад у статуті бюджетної установи можуть бути прописані обов'язкові зустрічі, а віддалений формат проведення не згаданий у регламенті.

ОДА, у якій не скасовувалися особисті прийоми громадян у зв'язку з COVID-19. Натомість були затверджені зміни до Правил пропускнуго режиму до адміністративної будівлі Чернігівської ОДА, за якими вхід до будівлі здійснюється виключно через пост охорони тільки після безконтактної перевірки температури та за наявності одягнених засобів індивідуального захисту.²¹ У більшості інших ОДА на час жорсткого карантину або червоної зони в умовах адаптивного карантину особистий прийом громадян не проводився.

Успішність подолання негативних наслідків пандемії для співпраці між владою (як центральною, так і місцевою) та громадянським суспільством залежала від інституційної і технічної можливості переходу до дистанційної співпраці. Поки частина органів місцевої влади скасовувала прийом громадян і приймала звернення в письмовій формі, більш інноваційна частина владних структур почала проводити засідання онлайн і приймати коментарі та звернення від громадян онлайн.

²¹ Розпорядження голови Чернігівської ОДА від 04.06.2020 №280
<https://cg.gov.ua/docs/1/2020/06/1413430.doc>

3. Міжнародний досвід використання інструментів місцевої демократії під час COVID-19

Епідемія COVID-19 принесла як нові виклики, так і нові можливості для громадської участі в демократичних процесах в світі. За даними моніторингу впливу COVID-19 на стан демократії та прав людини, у ряді країн демократичні процеси були непропорційно обмежені порівняно з рівнем пандемічної небезпеки. Мова зокрема йде про діяльність інститутів громадянського суспільства.²² Громадянське суспільство стикнулось з обмеженнями в Ліберії, Алжирі, Азербайджані, Панамі, Колумбії та інших країнах.²³

З іншого боку, пандемія прискорила впровадження електронного врядування по всьому світу. Дослідження ООН «Електронне врядування 2020»²⁴ та Компендіум ініціатив електронного врядування у відповідь на пандемію²⁵ описують заходи урядів у цій сфері в перші місяці пандемії. Більшість ініціатив стосувались електронного здоров'я, інформування населення, відстеження контактів, але також проводились заходи із залучення громадськості та цифрової інклюзії. Заходи, насамперед, передбачали залучення волонтерів та пожертв для допомоги вразливим верствам населення та інші завдання на час пандемії. У Саудівській Аравії банки крові створили платформу для донорів крові, у рамках якої донори могли здати кров удома або отримати дозвіл на пересування для здачі крові в лікарні.

Також уряди ряду країн по всьому світу проводили хакатони, щоб зібрати пропозиції громадськості щодо боротьби з пандемією та її побічними ефектами. Це був ще один інструмент зворотного зв'язку місцевої влади. Вони відбувались у багатьох країнах від Австрії, Італії, Сербії, Чорногорії до Катару, Саудівської Аравії, Колумбії, Еквадору, Туреччини і Казахстану.

Органи місцевого врядування грають ключову роль у реагуванні на виклики пандемії. Вони були змушені адаптувати свою роботу до кризових умов. Партнерство з відкритого врядування підготувало рекомендації щодо відкритого врядування в умовах COVID-19.²⁶ Зокрема пропонується:

- забезпечити відкритість адміністративних рішень через максимальне збереження вимог щодо консультацій із громадськістю, оцінки впливу проектів регуляторних актів і належне оприлюднення всіх прийнятих рішень;
- забезпечити відкритість процесу прийняття колегіальних рішень, зокрема через трансляцію та оприлюднення протоколів засідань колегіальних органів, створення можливостей для надання коментарів через онлайн-платформу або електронну пошту;
- широко використовувати інструменти електронного врядування для громадської участі онлайн, а саме:

²² <https://www.idea.int/gsod-indices/about-covid19>

²³ <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>

²⁴ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

²⁵ <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/UNDESA%20Compendium%20of%20Digital%20Government%20Initiatives%20in%20Response%20to%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf>

²⁶ <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-protecting-participation-and-deliberation/>

- спеціалізовані онлайн-платформи громадської участі, причому вибір платформи має здійснюватись за участі зацікавлених сторін;
- набір онлайн-інструментів, зокрема опитування, двосторонні комунікації через соціальні медіа;
- забезпечити інклюзивність громадської участі через безкоштовний або здешевлений доступ до інтернету та використання традиційних інструментів комунікації (газети, радіо, телебачення для поширення інформації; телефон та пошта для отримання коментарів);
- зберегти досягнення з розширення громадської участі після завершення епідемії, продовжувати зусилля з подолання цифрового розриву.

Загалом багато міст по всьому світу зробили кроки для розширення громадської участі онлайн. На думку засновника комерційної платформи громадської участі CitizenLab Вітсе ван Рансбеєка, яка працює в країнах ЄС, США та інших, коронакриза просунула впровадження «цифрової демократії» на два - три роки вперед.²⁷ Перед настанням кризи численні міста розглядали впровадження онлайн-інструментів, але кризові умови прискорили прийняття відповідного рішення. Також епідемія стимулювала розширення функцій наявних платформ.

Далі ми розглянемо вплив COVID-19 на два ключові елементи громадської участі в процесі урядування на місцевому рівні: консультації з громадськістю та громадський бюджет.

Консультації з громадськістю в умовах COVID-19

У багатьох країнах законодавство або місцева практика вимагають від місцевої влади консультацій з громадськістю при прийнятті певних рішень²⁸. Найпоширеніший вид громадських консультацій стосується планів місцевого розвитку, зокрема містобудівних планів та окремих проєктів із забудови, а також консультацій щодо їхнього (проєктів) впливу на навколишнє середовище. Громадські консультації також можуть бути обов'язковим елементом процесу вироблення та прийняття багатьох інших регуляторних рішень місцевою владою, що може мати істотний вплив на добробут громадян. Аналіз опублікованих оголошень про консультації показує, що у останні роки ці консультації часто проходили частково онлайн: письмові коментарі досить часто можна подавати через онлайн-форму або електронну пошту. Також деякі громадські слухання проводились офлайн, але з можливістю онлайн-участі або повністю на онлайн-платформах. Це відбувалось із метою залучення ширшого кола зацікавлених осіб до громадських консультацій.

У розвинутих країнах громадські консультації в умовах COVID-19 достатньо природно перейшли в онлайн-формат, хоча були випадки, де вони були скасовані у зв'язку з надзвичайною ситуацією²⁹. Аналіз англійських оголошень про громадські консультації після початку епідемії COVID-19 (через пошук Google) показує, що громади, які вже використовували онлайн-платформи для консультацій з громадськістю, стали їх ширше використовувати. Навіть у громадах, де онлайн-консультації були раніше відсутні, місцева влада була змушена використовувати онлайн платформи, такі як Zoom, Webex, Microsoft Teams та інші, для проведення засідань місцевих рад, комісій та інших

²⁷ <https://startup.info/wietse-van-ransbeeck-citizenlab/>

²⁸ <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

²⁹ Див. наприклад <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Planning-virtual-consultations-in-the-context-of-COVID-19-Guidelines-for-Government-Agencies-and-Project-Executing-Units.pdf>
<https://www.bdbpitmans.com/insights/is-it-possible-to-consult-during-the-covid-19-pandemic/>
<https://www.canadianarchitect.com/public-consultation-in-the-age-of-covid-19/>

колегіальних органів через карантинні обмеження. Ці платформи мають вбудовані функції, що дозволяють залучати зацікавлених осіб до слухань онлайн або телефоном. Вони також широко використовувались у роботі й навчанні в умовах пандемії. Тому внаслідок пандемії коло людей із навичками, потрібними для участі в громадських консультаціях онлайн, значно розширилось.

Зміни до місцевих норм або національного законодавства, що дозволяли проведення засідання колегіальних органів у дистанційному режимі, як правило, поширювались і на онлайн-слухання. Також тимчасові зміни вносились до вимог про відкритість урядування в рамках оголошеного надзвичайного стану у зв'язку з епідемією³⁰. Також більш поширеною стала практика онлайн-трансляцій засідань колегіальних органів на місцевому рівні (у тому числі за рахунок вбудованих функцій онлайн-платформ), зокрема на виконання вимог про відкрите урядування. Це потенційно може покращити поінформованість громадян про порядок денний місцевої влади та збільшити участь у подальших громадських консультаціях.

Проведення громадських слухань онлайн може стримувати участь осіб із обмеженим доступом до інтернету або осіб без відповідних навичок. Органи влади для забезпечення інклюзивності громадських слухань можуть передбачати альтернативні методи отримання коментарів від зацікавлених осіб: письмові коментарі через пошту або участь у громадських слуханнях телефоном.

Громадський бюджет в умовах COVID-19

Зазвичай бюджет громади готується та розподіляється обраними громадою представниками та місцевими службовцями. Громадський бюджет дозволяє громадянам безпосередньо розподілити частину коштів бюджету громади або іншої територіальної одиниці. Як правило, громадяни мають можливість підготувати проекти, на які будуть витрачатись кошти громади, та/або підтримати той чи інший проект, хоча громадська участь може мати й інші форми, наприклад, голосування за пріоритети витрачання коштів. Громадський бюджет використовується в містах та інших територіальних одиницях по всьому світу.

Частина міст із громадським бюджетом призупинила процес на час COVID-19 із різних причин, переважно бюджетних та технологічних. У Сіетлі³¹ з бюджетних міркувань відбір проектів для громадського фінансування було призупинено у 2020 році і не було відновлено цього року. Певні кошти були передбачені в бюджеті, але вони витрачались на фінансування раніше схвалених проектів. На фінансування нових проектів коштів було недостатньо. На Сахаліні «великий» громадський бюджет із капітальних видатків було призупинено щонайменше на три роки.³² У Барселоні³³ впровадження реформованого бюджету участі було заплановано на 2020 рік, але процес було призупинено з бюджетних міркувань. Технологічні перепони були відсутні, бо процес базувався на онлайн-платформі громадської участі. У 2021 році процес було відновлено, але з суттєво меншим бюджетом (30 млн євро замість 75 млн євро).

³⁰ Наприклад огляд для штатів США <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=5d9a81e9-0041-4396-9c44-e9a91fe16390> Для Британії <https://local.gov.uk/pas/our-work/planning-covid-19> Канади https://inter-l01-uat.dfo-mpo.gc.ca/dfo-mpo-empl/sites/dfo-mpo-empl/files/Guidance_for_public_engagement_during_covid-19_-_june_29_2020.docx

³¹ <http://www.seattle.gov/neighborhoods/programs-and-services/your-voice-your-choice>

³² <https://saxhalin.info/news/201719>

³³ <https://www.decidim.barcelona/processes/PressupostosParticipatius?locale=ca>

У ряді міст формування громадського бюджету має значний офлайн-компонент: обговорення проєктів та/або голосування громадян. Як правило, ці заходи були призупинені на час карантину або проведені онлайн. У місті Вальєхо³⁴ (Каліфорнія, США), що першим у США впровадило громадський бюджет, останній цикл громадського бюджету був призупинений до скасування заборони на громадські зібрання. При цьому було прийнято рішення не використовувати наявну онлайн-платформу громадської участі. У графстві Ренфрюшир у Шотландії молодіжний громадський бюджет було переведено в онлайн-формат³⁵, але порівняно мало молоді було охоплено онлайн-голосуванням, особливо серед тих, хто не мали «молодіжної картки».

У інших містах процес формування громадського бюджету продовжувався за планом, хоча обсяги фінансування та пріоритети могли змінюватись, а громадське обговорення перейшло в дистанційний режим. Наприклад, у Парижі в лютому 2021 року було оголошено новий раунд громадського бюджету після закінчення попереднього циклу 2014 - 2020 років.³⁶ У Фермані та Омі в Північній Ірландії черговий цикл громадського бюджету³⁷ було присвячено тому, як зробити громаду безпечнішою в умовах пандемії. У ряді міст та областей Росії конкурси громадських ініціатив пройшли за планом та були профінансовані в умовах епідемії.³⁸

Ряд міст вирішив впровадити громадський бюджет у цьому чи наступних роках із різних причин, не обов'язково пов'язаних з COVID-19. Зокрема, у Сіетлі³⁹ вирішили спрямувати частину коштів, які раніше витрачались на утримання поліції, на фінансування нових напрямків громадського бюджету. Схоже рішення прийняли у Філадельфії.⁴⁰ У інших містах ініціатива з впровадження громадського бюджету була результатом тривалого процесу, що нещодавно закінчився. Це, наприклад, стосується Сакраменто (США) або деяких міст в Індії.⁴¹

У цілому, основною перешкодою для формування громадського бюджету в умовах пандемії стали бюджетні обмеження, що виникли у місцевої влади. Ті міста, які зберегли фінансування громадського бюджету на достатньому рівні, продовжили практику його використання, в тому числі для фінансування проєктів, спрямованих на подолання наслідків епідемії.

³⁴ <https://www.cityofvallejo.net/cms/One.aspx?portalId=13506&pageId=16675705>

³⁵ <https://pbscotland.scot/blog/2020/12/3/taking-participatory-budgeting-digital-in-renfrewshire>

³⁶ <https://citymonitor.ai/government/civic-engagement/how-paris-participatory-budget-is-reinvigorating-democracy>

³⁷ <https://www.fermanaghomagh.com/services/community/policing-and-community-safety-partnership/community-cash/>

³⁸ <https://don24.ru/rubric/zhkh/rezultaty-iniciativnogo-byudzhetirovaniya.html>
<https://volgodonsk.pro/news/24896-koronavirus-ne-pomeshaet-proektam-iniciativnogo-byudzhetirovaniya-v-volgodonske.html> <https://www.primorsky.ru/news/223105/> і т.д.

³⁹ <https://www.capitolhillseattle.com/2021/02/after-a-year-of-protest-seattle-ready-for-next-steps-as-brilliance-research-project-report-sets-path-for-new-participatory-budget-effort/>

⁴⁰ <https://cities-today.com/philadelphia-gives-citizens-a-us1-million-say-on-spending-as-covid-19-squeezes-budgets/>

⁴¹ <https://timesofindia.indiatimes.com/city/visakhapatnam/gvmc-invites-citizen-inputs-in-budgeting-exercise/articleshow/80795250.cms>

4. Український досвід використання інструментів місцевої демократії під час COVID-19

Доступ до засідань місцевих органів влади

Попри складні умови 2020 року, місцевими органами влади було впроваджено різноманітні канали електронного зв'язку для забезпечення доступу громадян до засідань (ZOOM, Microsoft Teams, Youtube). Це збільшило прозорість роботи місцевих рад та інших колегіальних органів на місцевому рівні, а доступ громадян до громадських слухань імовірно став ширший через проведення їх онлайн. Наприклад, 8-го квітня 2021 року Київрада вперше провела засідання онлайн у програмі Microsoft Teams. Наразі Київською міською радою тестується механізм «поставити питання депутату на Youtube», який передбачає надання відповіді на питання у форматі відеозвернення.

Однак у сільській місцевості комунікація влади з громадськістю погіршилася не в останню чергу через погане забезпечення інтернет-зв'язком. Великим сільським громадам, які об'єднують кілька десятків сіл, складно зібрати всіх представників. Більше того, у деяких громадах на початку епідемії COVID-19 влада використовувала карантинні обмеження як привід для зменшення впливу громадськості. Як зазначив голова Асоціації сприяння самоорганізації населення Олексій Колесников під час виступу на конференції «Вплив COVID-19 на інструменти місцевої демократії»⁴² 8-го квітня, порядок доступу визначається регламентом місцевої ради. «Місцеві ради мають можливість обмежити доступ до засідань на законодавчому рівні. Однак ставити участь громадян на паузу – це маніпуляція», – наголосив експерт. З іншого боку, на рівні окремих сіл була можливість проводити засідання офлайн навіть в умовах пандемії через невелику кількість людей.

Дуже важливою є онлайн-комунікація з громадськістю як з боку установ, так і окремих голів рад, депутатів. «Частково депутати почали більше спілкуватись через соціальні мережі. Навіть бачив депутатів, які не були в соцмережах, вони активізувалися. Вони почали розповідати про свою роботу, ставити питання виборцям та більше дослухатися до зауважень, які були від користувачів». (Андрій Токарський, Рівненська обласна організація Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА»»⁴³ Але є і негативні приклади: «Нашому попередньому міському голові було не до соціальних мереж. Для нього цифрова трансформація полягала в тому, що хтось йому вів сайт. Він казав: «У мене є акаунт, є сайт – це вся цифрова трансформація». Флешку в руки, поносили її між кабінетами – це електронний документообіг».⁴⁴

Звернення громадян

Обласні державні адміністрації

У кожній обласній державній адміністрації (ОДА) були свої особливості, які вплинули на зміну кількості усних та письмових звернень громадян (див. Таблицю 1). Наприклад, не у всіх ОДА є «гаряча лінія» для звернень. Якщо традиційно населення регіону подавало усні звернення телефоном, то під час пандемії кількість усних звернень зростала. Якщо ж для усних звернень були

⁴² Конференція проводилась Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій 8-го квітня 2021 року в рамках проекту «Громадськість за демократизацію» <https://www.youtube.com/watch?v=SWMhneiRT3s&t=6196s>

⁴³ https://t.me/democracy_nearby/76

⁴⁴ З матеріалів інтерв'ю з Андрієм Токарським.

більш поширені особисті прийоми громадян, то кількість усних звернень скорочувалась через скасування особистого прийому на час карантину, що зробили в більшості ОДА. За отриманими на запити відповідями, більшість ОДА скасовували особистий прийом громадян на період введення карантину. Винятком стала Чернігівська ОДА, де продовжувався особистий прийом, але перед входом до приміщення ОДА у відвідувачів перевіряли температуру, а прийом мав проводитися в масках.

Таблиця 1. Динаміка звернень до ОДА протягом 2020 року в порівнянні з 2019 роком

| ОДА | Динаміка усних звернень | Динаміка письмових звернень | Динаміка інтернет звернень |
|-------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Вінницька</i> | 204% | -24% | 78% |
| <i>Дніпропетровська</i> | -71% | 2% | 47% |
| <i>Донецька</i> | 81% | 22% | 19% |
| <i>Житомирська</i> | -80% | -18% | -12% |
| <i>Київська</i> | 59% | -8% | 59% |
| <i>Луганська</i> | -87% | -45% | 371% |
| <i>Львівська</i> | -19% | -21% | 225% |
| <i>Одеська</i> | 58% | 3% | 31% |
| <i>Рівненська</i> | 171% | 33% | 21% |
| <i>Тернопільська</i> | -32% | -67% | 164% |
| <i>Хмельницька</i> | -76% | 21% | 21% |
| <i>Чернігівська</i> | 81% | 53% | 523 % |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до ОДА

Динаміка письмових звернень також значною мірою залежить від традицій області й швидкості пристосування до пандемії. Дані Таблиці 1 свідчать, що в багатьох регіонах, де кількість письмових звернень за 2020 рік була меншою ніж у 2019 році, спостерігається зростання кількості звернень, поданих через Інтернет. Динаміка звернень до ОДА через Інтернет (електронна пошта або форма на сайті) – один із найбільш яскравих прикладів цифровізації України. У більшості досліджених областей відбулось значне збільшення використання Інтернету з цією метою.

Міські ради

У досліджених міських радах кількість усних звернень скоротилась, а письмових – навпаки, зросла (див. Таблицю 2). Основною причиною цього є скасування особистого прийому громадян на час введення карантину. У результаті жителі, які мали звернення, скарги чи пропозиції, повинні були використовувати альтернативні шляхи комунікації з місцевою владою, але письмове звернення залишається одним із найбільш надійних шляхів комунікації.

Але набагато більше ніж кількість письмових звернень вирости обсяги електронних звернень у різних містах України. В епоху цифровізації як комерційних, так і державних послуг і в період пандемії саме цифрові способи комунікації між органами місцевого самоврядування і жителями показали найбільше зростання.

Таблиця 2. Динаміка звернень до міських рад обласних центрів протягом 2020 року в порівнянні з 2019 роком

| Міська рада | Динаміка усних звернень | Динаміка письмових звернень | Динаміка інтернет звернень |
|--------------------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Вінниця | -44% | 20% | 39% |
| Дніпро | 12% | -77% | 48% |
| Краматорськ | -80% | 3% | 20% |
| Житомир | 34% | -19% | 39% |
| Севєродонецьк | -31% | 91% | -10% |
| Львів | 16% | 136% | 379% |
| Одеса | 15% | 7% | 15% |
| Рівне | -78% | -39% | 1320% |
| Тернопіль | -47% | -23% | 45% |
| Хмельницький | 102% | 18% | 0% |
| Чернігів | -1% | 179% | 31% |
| Київ | -75% | 31% | 53% |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до міських рад

Районні державні адміністрації

Кількість особистих прийомів у більшості досліджених районних державних адміністраціях у 2020 році скоротилась у порівнянні з 2019 роком (див. Таблицю 3). Основною причиною цього є також скасування особистого прийому під час карантину.

Таблиця 3. Особисті прийоми в районних державних адміністраціях у 2019 - 2020 роках

| Область | Район | Кількість особистих прийомів 2019 | Кількість особистих прийомів 2020 | Динаміка особистих прийомів |
|----------------|------------------------|--|--|------------------------------------|
| Хмельницька | Шепетівський | 70 | 20 | -71% |
| Хмельницька | Хмельницький | 133 | 19 | -86% |
| Хмельницька | Кам'янець-Подільський | 255 | 33 | -87% |
| Рівненська | Дубненський | 198 | 51 | -74% |
| Рівненська | Сарненська | 30 | 27 | -10% |
| Одеська | Білгород-Дністровський | 31 | 25 | -19% |
| Одеська | Розділянський | 81 | 21 | -74% |
| Одеська | Березівський | 47 | 42 | -11% |
| Одеська | Ізмаїльський | 104 | 128 | 23% |
| Львівська | Дрогобицький | 136 | 72 | -47% |
| Львівська | Золочівський | 97 | 81 | -16% |
| Львівська | Стрийський | 200 | 5 | -98% |
| Житомирська | Коростенський | 53 | 45 | -15% |
| Житомирська | Новоград-Волинський | 71 | 0 | -100% |
| Донецька | Волноваський | 31 | 33 | 6% |
| Донецька | Покровський | 142 | 26 | -82% |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до РДА

Районні ради

На відміну від РДА, керівники районних рад і їхні заступники в меншій мірі скоротили кількість особистих прийомів (див. Таблицю 4). У деяких районах кількість особистих прийомів у РДА у 2020 році скоротилася на 70 - 90% порівняно з 2019 роком, тоді як у районних радах падіння кількості особистих прийомів переважно складало 20 - 40% від показників 2019 року, а інколи кількість прийомів зростала.

Таблиця 4. Динаміка особистих прийомів районних рад у 2020 році в порівнянні з 2019 роком

| Область | Район | Кількість особистих прийомів 2019 | Кількість особистих прийомів 2020 | Динаміка особистих прийомів |
|-------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Хмельницька | Шепетівський | 123 | 74 | -40% |
| Хмельницька | Кам'янець-Подільський | 64 | 40 | -38% |
| Рівненська | Сарнєвський | 266 | 250 | -6% |
| Одеська | Розділянський | 43 | 27 | -37% |
| Одеська | Березівський | 295 | 247 | -16% |
| Львівська | Самбірський | 65 | 59 | -9% |
| Львівська | Дрогобицький | 768 | 949 | 24% |
| Львівська | Стрийський | 506 | 380 | -25% |
| Львівська | Яворівський | 511 | 745 | 46% |
| Житомирська | Житомирський | 288 | 418 | 45% |
| Донецька | Бахмутський | 4 | 0 | -100% |
| Донецька | Волноваський | 12 | 20 | 67% |
| Донецька | Покровський | 127 | 42 | -67% |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до районних рад

Електронні петиції

За оцінкою учасників конференції «Вплив COVID-19 на інструменти місцевої демократії»,⁴⁵ кількість електронних петицій у 2020 році зросла порівняно з попередніми роками і це може свідчити про те, що громадськість почала активніше працювати під час пандемії. Однак учасники зазначили, що реалізація петицій місцевою владою все ще незадовільна. Через більшу кількість подібних звернень у 2020 році ця проблема відчувається сильніше. Наприклад, в Києві в 2020 році лише дві петиції набрали достатньо підписів (з них Київською міською радою була реалізована одна), в 2019 році – лише одна петиція набрала достатньо підписів і була реалізована.⁴⁶ «Це певною мірою підштовхнуло Київраду запропонувати зменшити кількість необхідних голосів для прийняття петиції з 10000 до 6000», – зазначила координаторка проєктів ГО «Місто САД» Ольга Гвоздік під час

⁴⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=SWMhneiRT3s&t=6196s>

⁴⁶ <https://petition.kyivcity.gov.ua/statistic>

конференції.⁴⁷ За 2020 рік у більшості досліджених регіонів кількість поданих електронних петицій зменшилась у порівнянні з 2019 роком (див. Таблицю 5).

Таблиця 5. Динаміка електронних петицій у досліджених містах протягом 2019 - 2020 років

| Міська рада | Динаміка електронних петицій |
|--------------------|-------------------------------------|
| Вінниця | -33% |
| Дніпро | -46% |
| Краматорськ | -64% |
| Житомир | -85% |
| Сєвєродонецьк | -19% |
| Львів | 11% |
| Одеса | 65% |
| Рівне | 17% |
| Тернопіль | 17% |
| Хмельницький | 57% |
| Чернігів | -60% |
| м. Київ | 32 % |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до міських рад

Бюджети участі

У майже всіх досліджених містах діяв громадський бюджет (див. Таблицю 6). Єдиним винятком був Житомир, де протягом 2019 - 2020 не виділялись кошти на бюджет участі, хоча вони вже мали практику його застосування протягом 2016 - 2017 років. Динаміка кількості поданих проектів на громадський бюджет достатньо сильно залежала від двох основних факторів. Першим фактором є бажання та готовність міст займатися бюджетом участі, що потребує адміністративного ресурсу та грошових ресурсів (в тому числі на створення та підтримку онлайн-платформи) від місцевих бюджетів, які недоотримали частину доходів унаслідок скорочення економічної активності в умовах карантину та впроваджених податкових пільг, зокрема, з податку на землю та єдиного податку. Другим фактором є готовність жителів виконувати проекти в умовах коронавірусу. Як наслідок, у більших містах, таких як Дніпро, Львів, Одеса і Київ, кількість поданих заявок збільшилась. У менших містах активність скорочувалась, тому в Краматорську, Рівному, Хмельницькому й Чернігові ми спостерігаємо скорочення кількості поданих заявок. У Сєвєродонецьку ми не можемо простежити тенденції через те, що громадський бюджет там був запущений у 2020 році.

⁴⁷ 10 червня 2021 року Київська міська рада зменшила кількість підписів, необхідних для підтримки петиції, із 10 до 6 тисяч.

https://kyivcity.gov.ua/news/u_kivradi_vnesli_zmini_do_polozhennya_pro_poryadok_podannya_ta_rozglyadu_el_ektronnikh_petitsiy/

Таблиця 6. Динаміка кількості поданих пропозицій на громадський бюджет протягом 2019 - 2020 років

| Міська рада | Динаміка кількості поданих пропозицій на громадський бюджет |
|--------------------|--|
| Вінниця | 0% |
| Дніпро | 17% |
| Краматорськ | -33% |
| Житомир | - |
| Севєродонецьк | - |
| Львів | 10% |
| Одеса | 41% |
| Рівне | -89% |
| Тернопіль | 20% |
| Хмельницький | -34% |
| Чернігів | -22% |
| м. Київ | 86 % |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до міських рад

У більшості громад відбір проектів до бюджету участі продовжувався, а участь громадян у голосуванні за проекти залишалась активною. У деяких містах голосування за проекти проводилось не лише онлайн, але й у пунктах для голосування в умовах карантинних обмежень та в деяких містах через термінали самообслуговування «Приватбанку».

На думку громадських активістів,⁴⁸ ключовим моментом при реалізації бюджету участі є неналежне використання коштів громадського бюджету. Фінансові ресурси витрачаються на ті питання, які повинні вирішуватися за рахунок основного бюджету. Наприклад, у Івано-Франківську значна частина проектів – це ініціативи щодо енергозбереження в житлових будинках, а також проекти шкіл. «Подібні проблеми вирішуються шляхом квотування, обмеження на фінансування деяких проектів. Прикладом цього є Харків. Вони [влада Харкова – ред.] одними з останніх ввели бюджети участі, але влада обмежила тематику проектів, виключивши школи та поточні ініціативи», – зазначив Олексій Колесников, голова аналітичного центру «Асоціація сприяння самоорганізації населення» під час конференції «Вплив COVID-19 на інструменти місцевої демократії».

Громадські та молодіжні ради

Обласні державні адміністрації

Наше дослідження показало, що при всіх досліджених ОДА існують громадські ради. Особлива ситуація на Житомирщині: там апеляційний суд скасував рішення про затвердження складу громадської ради.

У цілому кількість проведених засідань громадських рад у досліджених регіонах знизилась (див. Таблицю 7). У семи з 12-ти досліджених областей кількість засідань зменшилась через те, що не всі області перейшли в онлайн-формат одразу. Для прикладу, значне скорочення кількості засідань громадських рад у Вінницькій і Дніпропетровській областях є результатом активної роботи цих рад

⁴⁸ Конференція «Вплив COVID-19 на інструменти місцевої демократії» 8 квітня 2021 року <https://www.youtube.com/watch?v=SWMhneiRT3s&t=6196s>

у 2019 році (у 2019 році у цих радах було проведено по 9 і 18 засідань відповідно, у той час як у більшості інших областей у 2019 році проводилось 3 - 5 засідань).

Таблиця 7. Динаміка і форма проведення засідань громадських рад у 2019 - 2020 роках

| ОДА | Динаміка кількості засідань громадських рад | Форма проведення засідань |
|------------------|--|---|
| Вінницька | -44% | Zoom |
| Дніпропетровська | -50% | Онлайн і офлайн |
| Донецька | 0% | 2019 - офлайн, 2020 (1 офлайн і 3 онлайн) |
| Житомирська | 0% | Загальні збори |
| Київська | -20% | Онлайн і офлайн |
| Луганська | 33% | Засідання офлайн + частина учасників через Zoom |
| Львівська | 0% | Офлайн |
| Одеська | -67% | Офлайн засідання |
| Рівненська | -63% | 2019- офлайн, 2020 (2 офлайн і 1 онлайн) |
| Тернопільська | 25% | Онлайн і офлайн |
| Хмельницька | -27% | Офлайн |
| Чернігівська | -75% | Офлайн |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до ОДА

Оприлюднення результатів засідань громадських рад проводиться через публікацію протоколів на сайтах ОДА. Усі досліджені ОДА мали протоколи засідань на своїх сторінках.

Районні державні адміністрації

Пандемія коронавірусу досить сильно вплинула на діяльність громадських рад при РДА. Як можна побачити з Таблиці 8, у більшості випадків кількість засідань або значно скоротилась, або вони зовсім не проводились.

Таблиця 8. Динаміка кількості засідань громадських рад при районних державних адміністраціях у 2019 - 2020 роках

| Область | Район | Засідання громадських рад 2019 | Засідання громадських рад 2020 | Динаміка кількості засідань громадських рад |
|----------------|--------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Хмельницька | Хмельницький | 4 | 1 | -75% |
| Рівненська | Дубненська | 4 | 0 | -100% |
| Рівненська | Сарненська | 2 | 0 | -100% |
| Одеська | Березівський | 5 | 3 | -40% |
| Одеська | Ізмаїльський | 4 | 0 | -100% |
| Львівська | Самбірський | 5 | 2 | -60% |
| Львівська | Золочівський | 7 | 0 | -100% |
| Львівська | Стрийський | 4 | 2 | -50% |
| Львівська | Яворівський | 1 | 0 | -100% |
| Житомирська | Житомирський | 4 | 4 | 0% |
| Донецька | Бахмутська | 5 | 6 | 20% |

| | | | | |
|----------|-------------|---|---|----|
| Донецька | Волноваська | 4 | 4 | 0% |
| Донецька | Покровська | 4 | 4 | 0% |

Джерело: Відповіді на інформаційні запити до РДА

Опитані представники громадських організацій зазначали, що сільське населення часто не знає про наявні інструменти місцевої демократії та впливу на рішення регіональної влади. «Вони не знають елементарних речей, що треба зробити. Дуже актуальним є для них у принципі роз'яснення тих важелів, які вони, як громада, мають. Тому що на сьогоднішній день вони на цьому не знаються». (Марина Пугачова, ГО «Берегиня»).

«Ми можемо робити класні речі та пропонувати класні інструменти, але ми їх не вміємо гарно прокомунікувати та «продати» для громади. Якщо це рівень міської громади, то легше використати інтернет-можливості. Натомість у сільських громадах повинно бути більше живого спілкування. Більше візуалізації. Наприклад, дошки-оголошення, біл-борди і т.п.». (Андрій Токарський, Рівненська обласна організація Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА»).

Також зазначали особливості роботи зі старшим населенням: «Вони не вміють комунікувати. У них патерналістське ставлення до влади, як до царя. Людьми поважного віку користуються тільки під час передвиборчих кампаній. Дуже важливо розуміти, що ця половина громади не баласт. Це та половина, яку треба трошки підучити, допомогти їм зрозуміти ті процеси, які зараз є в суспільстві. Вони є потенціалом розвитку громади, який можна реалізовувати. А ми цього не робимо». (Наталія Бондаренко, ГО «Фундація підтримки осіб старшого віку «Вік щастя»).

У цілому, пандемія змусила різні органи влади та місцеве самоврядування пристосуватися до нових умов. Значне зростання кількості звернень через Інтернет до міських рад та ОДА дає можливість зробити висновок, що населення регіонів достатньо швидко пристосувалось до життя при COVID-19 в частині комунікації, якщо для цього існували необхідні передумови.

До таких передумов можна віднести:

- наявність інтернету та навичок роботи з ним, що особливо важливо для віддалених сільських громад;
- активність місцевої влади, яка може характеризуватися наданням доступу до трансляцій засідань місцевих рад, активне спілкування через соціальні мережі, оперативне та ефективне інформування місцевих жителів про важливі новини;
- активність організацій громадянського суспільства, які б доносили до місцевої влади найбільш нагальні проблеми жителів і відстоювали їхні інтереси, коли через скасування особистих прийомів на час карантину розрив між місцевою владою і жителями міг збільшитися.

За наявності таких передумов можна розвивати такі способи взаємодії влади й громадськості як електронні петиції, бюджети участі та громадські ради, що в деяких областях України навіть у період пандемії активно використовувалися.

5. Висновки та рекомендації

Загалом наше дослідження показало, що коронакриза в більшості випадків не закрила доступ громадян до інструментів місцевої демократії та органів місцевого самоврядування в Україні, хоча деякі форми взаємодії було обмежено. Взаємодія продовжувалась онлайн та у телефонному режимі, але особистий прийом громадян здебільшого було призупинено у березні 2020 року та в частині громад не відновлено до цього часу. Також зменшилась кількість засідань громадських рад при органах місцевого самоврядування та місцевих адміністраціях.

З іншого боку, засідання колегіальних органів та громадські слухання почали відбуватись і транслюватись онлайн. Це збільшило прозорість роботи місцевих рад та інших колегіальних органів на місцевому рівні, а доступ громадян до громадських слухань імовірно став ширший через проведення їх онлайн. Також у більшості громад відбір проєктів до бюджету участі продовжувався, а участь громадян у голосуванні за проєкти залишалась активною. У деяких містах голосування за проєкти проводилось не лише онлайн, але й у пунктах для голосування в умовах карантинних обмежень.

Аналіз міжнародного досвіду вказує на те, що в розвинутих країнах, як і в Україні, місцева демократія в умовах коронакризи не припинилась, а перейшла на дистанційний доступ онлайн та за телефоном – електронну демократію (е-демократію). Цьому сприяло те, що в Україні та багатьох інших країнах за останні роки прискорилось впровадження електронного врядування й у багатьох випадках інструменти місцевої демократії стали доступні онлайн. Коронакриза лише прискорила впровадження електронного врядування по всьому світу. Тому, що ситуація в Україні в цьому плані не надто відрізнялась від інших країн, сприяв в тому числі значний обсяг міжнародної технічної допомоги, спрямований на розвиток місцевої демократії.

Поступ у впровадженні електронного врядування та онлайн-платформ місцевої демократії збережеться після завершення епідемії. Утім, доступ онлайн та впровадження е-врядування не є універсальним. У громадах із слабким проникненням Інтернет і, відповідно, обмеженою доступністю онлайн сервісів карантинні правила обмежили доступ громадян до місцевої влади. Також частина громадян⁴⁹ не має можливості (надійного доступу до мережі Інтернет) або потрібних навичок для користування інструментами місцевої демократії онлайн. Тому надійний доступ до мережі Інтернет та цифрові навички стають важливим фактором функціонування демократії на регіональному рівні.

Отже, місцевій владі важливо:

- зберігати альтернативні методи участі громадян у справах громади – особисто, поштою або телефоном;
- надалі інформувати громадян через традиційні ЗМІ;
- працювати над зменшенням цифрового розриву на місцевому рівні.

⁴⁹ За даними опитування домогосподарств Держстату у 2019 році 30% населення України зокрема 44% сільського не користувались послугами інтернет. Додатково 10% користувачів інтернету не мали доступу до інтернету вдома, а більше 20% не користувались інтернетом щодня. Див. http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/07/zb_dd_in19.pdf